



## RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL DO DIREITO A REGULARIZAÇÃO DE TERRAS DAS COMUNIDADES DE FUNDO E FECHO DE PASTO

Wellington Cabral Saraiva\*  
Ana Carolina Amaral de Pontes\*\*

### RESUMO

O artigo aborda o problema das comunidades de fundo e fecho de pasto, espécie de comunidade tradicional típica do Estado da Bahia, diante de restrição inconstitucional contida na Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, daquele Estado. A lei limitou a regularização fundiária dessas comunidades àquelas que tivessem contrato de concessão de direito real celebrados até 31 de dezembro de 2018. Com isso, a lei baiana feriu os artigos 215 e 216 da Constituição da República, que protegem os grupos formadores da sociedade brasileira, e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunidades tradicionais; Direito a terra; Limitação inconstitucional;

### UNCONSTITUTIONAL RESTRICTION OF THE RIGHT TO AGRARIAN REGULARIZATION OF THE “FUNDO E FECHO DE PASTO” COMMUNITIES’ LANDS

### ABSTRACT

This paper faces the problem of “fundo e fecho de pasto” communities, a species of traditional community typically found in the State of Bahia, due to an unconstitutional provision of Act 12,910, of 11 April 2013, from that State. Said statute limited the agrarian regularization of the communities to those having signed land tenure agreements until 31 December 2018. The Bahia law violated articles 215 and 216 of the Brazilian Federal Constitution, which protect groups that have constituted the Brazilian society, as well as Convention 169 of the International Labor Organization.

**KEYWORDS:** Traditional communities; Right to land; Unconstitutional restriction.

\* Mestre em Direito (Universidade de Brasília). Procurador Regional da República (membro do Ministério Público Federal). Professor universitário. Ex-Coordenador da Assessoria Jurídica Constitucional do Procurador-Geral da República (2013-2017). Rua Frei Matias Teves, 65, Paissandu – 50070-465 Recife (PE). E-mail: wsaraiva@mpf.mp.br.

\*\* Mestra em Direito e Doutora em Educação (Universidade Federal de Pernambuco). Professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco (Unidade Acadêmica de Garanhuns). Av. Bom Pastor, s/n, Boa Vista, 55292-270 Garanhuns (PE). E-mail: professoraanapontes@gmail.com.



## INTRODUÇÃO

A temática deste artigo foi inspirada na ação direta de inconstitucionalidade 5.783/BA, proposta contra o art. 3º, § 2º, da Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia. Ao definir um limite temporal para regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto, permitiu discussões relevantes sobre direitos territoriais de comunidades tradicionais.

A norma atacada, ponto gerador da análise trazida neste trabalho, prevê a data de 31 de dezembro de 2018 como limite para regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto, data até a qual deve ocorrer protocolo de pedido de certificação de reconhecimento pelos órgãos competentes.

O problema fundamenta-se em refletir as cores do contexto da disputa de narrativas que permeia esse conflito, tendo como temas centrais a dificuldade de consolidar o protagonismo existente – mas silenciado – dessas comunidades diante do percurso para efetivar seus direitos, bem como o Bpercurso jurídico correspondente. Como objetivo central deste artigo busca-se demonstrar os riscos da temporalização mencionada para garantia de direitos. Como objetivos secundários, a possibilidade de trazer dados e percepções sobre a temática da manutenção dos direitos territoriais de comunidades tradicionais e a urgência da concessão de medida liminar por parte do Supremo Tribunal Federal diante do esgotamento do prazo legal. A justificativa compreende a importância percebida de ampliação do olhar jurídico para essas comunidades, em especial para aspectos constantemente invisibilizados, como o olhar necessário para o racismo ambiental e a dificuldade constante entre operadores e operadoras do ordenamento jurídico para ampliar percepções que permitam incluir saberes e modos de viver diversos dos hegemônicos. Outro ponto significativo da justificativa compreende a situação urgente de vulnerabilidade de direitos em que se encontram essas comunidades, de forma a apoiar a divulgação do fato e somar vozes para o problema. Como método de pesquisa, optou-se por pesquisa bibliográfica, em especial os desdobramentos processuais da própria ação direta de inconstitucionalidade, análise das peças processuais pertinentes ao caso e em especial as reflexões apontadas pela representação original que ensejou a ação, encaminhada pelos Procuradores da República Edmundo Antonio Dias Netto Junior e Wilson Rocha Assis.

O mote do conflito inicia-se com trecho da Lei 12.910/2013, do Estado da Bahia, que buscava regularizar a situação fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas,



ocupadas tradicionalmente por comunidades remanescentes de quilombos e por comunidades de fundo e fecho de pasto, determinando regras que, em sentido amplo, têm efeito diverso da regularização pretendida. O contrato de concessão de direito real de uso da área de que trata a legislação exige instrumento público com associação comunitária (que deveria ser integrada por todos os seus reais ocupantes e gravado com cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade). A lei prevê no art. 3º, § 2º, que tais contratos de concessão de direito real de uso devem ser celebrados com as associações que protocolizassem os pedidos de certificação de reconhecimento e de regularização fundiária, nos órgãos competentes, até 31 de dezembro de 2018. Estabeleceu, portanto, prazo para que as comunidades postulem certificação de reconhecimento e de regularização fundiária. Isso sinaliza, entre outros aspectos, que a intervenção estatal para regularização fundiária no Brasil, em diversas ocasiões, terminou por atuar contra o desejado sentido constitucional de fortalecer grupos vulneráveis e beneficiar pequenos e médios agricultores e agricultoras; serviu, por vezes, para aparente legalização de situações contrárias ao bem comum, beneficiou grilagens e latifúndios improdutivos e parcelamentos inferiores e inadequados promovidos pela crescente especulação imobiliária nas cidades do interior.

Analizando as características que se buscará mais bem delinear, percebeu-se que tal determinação não apenas seria incompatível com o direito a proteção e promoção da diversidade cultural, de previsão constitucional, bem como passava ao largo dos princípios de pluralidade jurídica e dignidade humana, que são fundamentais para a sociedade brasileira. Encontra-se em oposição às características próprias das comunidades que deveriam ser protegidas em seus aspectos de ancestralidade e tradicionalidade, sobretudo das peculiaridades de pastoreio nômade, valores e especificidades que serão detalhadas.

Publicizar suas trajetórias, oferecer compreensão de seus modos de viver e fazer, identificar as lutas por garantia dos direitos das comunidades tradicionais e permitir narrativa do embate jurídico trazido pela lei questionada é, por fim, o que se pretende trazer neste estudo.



## 1 CARACTERÍSTICAS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS, SEU SILENCIAMENTO E ESPECIFICIDADES. O CASO DAS COMUNIDADES DE FUNDO E FECHO DE PASTO

As comunidades de fundo e fecho de pasto encontram em sua trajetória o desafio constante do protagonismo de suas narrativas. Pouco conhecidas, sugerem constantemente a ideia advogada por Gramsci sobre “o mal de não ser ouvido”, que faz suas lutas e sofrimentos virar “fantasmas de carne e osso” (GRAMSCI, 1999). Vivendo de pastoreio comunal em áreas rurais do sertão do Estado da Bahia, sobretudo, mas também em outros estados, essas comunidades enfrentam as dificuldades também pertinentes a comunidades ciganas, seringueiras, indígenas, quilombolas e muitas outras, pulverizadas e vulnerabilizadas no país.

A despeito de serem uma das comunidades a integrar a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – a qual tem, entre suas finalidades, coordenar e acompanhar a implantação da política instituída pelo Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 –, sua peculiaridade nômade implica, como de algumas de suas irmãs, um desafio do ponto de vista territorial. Outro aspecto importante é que, mesmo integrando estes espaços, o próprio enfraquecimento deles atua contrariamente aos objetivos de consolidação de visibilidade destes povos.

Tânia Pacheco observa que essa invisibilização não é natural. É fruto de um processo deliberado para silenciamento de lutas frequentemente iniciadas justamente por essas comunidades em função de sua forma específica de vislumbrar a relação com a terra. Mesmo em condições adversas, são essas populações originárias (indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhos, quebradeiras de coco, pescadores e pescadoras artesanais, marisqueiras e integrantes da agricultura familiar) que – em parte considerável – constroem mais reações à ocupação desregrada da terra. Essa ação precisa ser ou ser mantida invisível, com as próprias comunidades. Em muitos casos, se mais atuantes ou elaborando estratégias de comunicação de suas lutas, enfrentam desacreditamento proposital de suas narrativas pelos meios de comunicação. Completa ela (PACHECO, 2008):

Assim, numa estratégia que vem sendo claramente orquestrada e posta em prática principalmente em relação aos remanescentes de quilombos, suas lutas são mostradas como mentirosas e usurpadoras, quando não reacionárias e “anti-progressistas”, o que contribui diretamente para legitimar um processo de “criminalização” de suas lideranças. E – o que torna o quadro ainda pior – isso ocorre com a aprovação de grande parte da classe média urbana, convencida pela mídia de que eles estão impedindo o progresso, além de serem mantidos às custas de seus impostos e das possibilidades de



aumento de suas rendas.

O caso das comunidades de fundo e fecho de pasto tem origem no período do Brasil-colônia, na derrocada do sistema sesmarial e da consolidação da produção de açúcar para exportação que caracterizou, em especial, o Nordeste brasileiro e sua forma de exploração e ocupação. A região da Bahia foi praticamente dividida entre duas famílias, que auxiliavam a coroa no desbravamento do território da colônia. Daí surgiram duas grandes casas senhoriais: a Casa da Torre e a Casa da Ponte.. Essa concessão de extensas faixas de terra, embora não fosse exclusividade da realidade baiana, reforçou o controle dessas casas (FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN 2010).

Com a derrocada do chamado ciclo do açúcar, as casas entraram em decadência e, embora houvesse previsão de retomada pela coroa portuguesa, o descaso frequente e, sobretudo, a dificuldade de controle da coroa sobre a colônia especialmente extensa facilitou o abandono das terras. Parte delas foi vendida, parte abandonada. As terras “sem dono foram ocupadas, e parte delas, direcionadas informalmente para uso comunal, o que, com o passar das décadas, solidificou o ‘saber fazer’ destas comunidades para a não individualização de seus territórios”. Trabalhadores e trabalhadoras remanescentes das Casas da Torre e da Ponte paulatinamente ocuparam essas terras devolutas e deram origem a um padrão de ocupação que hoje se reconhece e conceitua como comunidades de fundos e fechos de pasto.

No sertão da Bahia, a ocorrência de pecuária extensiva ocorreu mais frequentemente do que em outros estados, como Pernambuco, tendo como finalidade atender os engenhos de açúcar, o que explica, em parte, essa predominância de pastoreio, em comparação com as demais capitanias. Com o desinteresse estatal pelas áreas do sertão baiano ao longo do século XIX e início do séc. XX, fortaleceu-se e consolidou-se esse padrão campesino de ocupação e uso das terras na região. Localizando-se em rincões de caatinga com limitações hídricas evidentes e pouco acesso, o desinteresse era a tônica de desvalorização desses locais, que foram mantidos pelas embrionárias comunidades de fecho e fundo de pasto.

O olhar duro e ao mesmo tempo delicado de Guimarães Rosa definiu bem o nomadismo iniciado pela desesperança e pela falta de perspectivas, seguido pela adaptação e, no momento, pelo eterno retorno brasileiro em almejar vomitar os povos indesejados que resistem: “o sertão me produziu, depois me engoliu, depois me cuspiu do quente da boca”. Como Riobaldo, que oscila entre discernir o viver e o aprender a viver, além dos conflitos identitários criados como forma de desacreditar as narrativas dessas comunidades, o sertão



real se constitui, também, como esse não-território, cujos modos de viver e saberes viram uma não possibilidade, a ser varrida do mapa pouco a pouco. Ali, ainda que “o pensamento se forma mais forte que o lugar”, o sítio de pertencimento, a pouco e pouco, é cedido a ser apenas pensamento e memória que esmaece no fio dos anos.

Denílson Moreira de Alcântara e Guiomar Germani conceituaram as comunidades de fecho de pasto como (ALCÂNTARA & GERMANI, 2009):

[...] uma experiência de apropriação de território típico do semiárido baiano caracterizado pelo criatório de animais em terras de uso comum, articulado com as áreas denominadas de lotes individuais. Os grupos que compõem esta modalidade de uso da terra criam bodes, ovelhas ou gado na área comunal, cultivam lavouras de subsistência nas áreas individuais e praticam o extrativismo vegetal nas áreas de refrigério e de uso comum. São pastores, lavradores e extrativistas. São comunidades tradicionais, regulamentados internamente pelo direito consuetudinário, ligados por laços de sangue (parentesco) ou de aliança (compadrio), formando pequenas comunidades espalhadas pelo semiárido baiano.

Outras características importantes também foram sublinhadas pelos autores, que traçaram perfil interessante das comunidades, como o fato de manterem, além da criação de gado, bodes e ovelhas na área comunal, lavoura de subsistência na área individual, caracterizando-os como comunidades não apenas pastoris, mas também agricultoras. Detalhe importante a ser somado é a existência evidente de articulação entre a área comunal e as áreas individuais, fortalecida em matéria de coesão pelo reconhecimento de laços familiares, seja de sangue ou de alianças consolidadas através das gerações. Como sociedades francamente consuetudinárias, possuem historicidade e ocupação tradicional e são mais facilmente identificadas pelas demais por localizarem-se, tipicamente, no semiárido baiano, conquanto ocorram em outros pontos do território nacional.

Embora se sugira, precisamente pelo desconhecimento e silenciamento históricos, que sejam restritas, estima-se em cerca de 500 as comunidades de fundo e fecho de pasto no Estado da Bahia, que totalizam cerca de 11.400 famílias, segundo dados oficiais. A Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto (AEFFP), porém, argumenta que são, na verdade, cerca de 17.700 famílias, em 42 municípios, o que pode significar cerca de 50% a mais do que os dados oficiais. Tal situação evoca o longo período de invisibilidade, isolamento e desinformação que viveram, tanto de autoidentificação como também a dificuldade que os povos tradicionais ainda encontram para seu reconhecimento externo, em especial quando este pode significar a aquisição de direitos territoriais.





Essa população cresceu em função também do fenômeno do lento deslocamento de camponeses e camponesas com apropriação das áreas mais próximas às cidades, valorizadas e férteis. Nas terras do sertão, pouco povoadas e de ocupação pastoril, parte dessa população expulsa compôs e fortaleceu o padrão territorial comunal. Consideradas localidades pouco atraentes, ermas e, em parte por isto, de pouca disputa fundiária. Assim subsistiram através da história e mantiveram, como anotam Ferraro Júnior e Burstyn, uma realidade comunal, pastoril e caprinocultora imemorial, de origem indeterminada (FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN, 2010). Os mesmos autores observam que

a pouca pressão fundiária entre 1800 e 1920 favoreceu a consolidação das comunidades pastoris, regidas pelo direito costumeiro, no qual o conceito de posse era igual ao de domínio (relação direta entre direito e trabalho). Os limites eram reconhecidos por consenso entre os ocupantes, parceiros e confrontantes.

A forma de desenvolvimento dessas comunidades atuou benéficamente na preservação da caatinga, pois, por essas características, foram e continuam sendo forma importante de criação sustentável no semiárido baiano, e, por usar adequadamente os recursos da caatinga, terminam por encontrar formas de preservá-la.

A aparente tranquilidade sofreu o abalo mais conhecido na década de 1970, quando se consolidou a gradual expansão agrícola na Bahia, na esteira da revolução verde e do crescimento das monoculturas ampliadas pela modernização das técnicas de produção agrícola. Com monoculturas como soja ou milho, as plantações de eucaliptos, o crescimento da pecuária especialmente bovina somaram-se a projetos de combustíveis vegetais, em especial mamona e cana de açúcar. Esse desenvolvimento significou pressão crescente na ameaça de apropriação das terras das comunidades de fecho e fundo de pasto, independentemente da ancianidade de suas posses, inflamando conflitos nos quais as comunidades sofreram sucessivos revezes.

Tânia Pacheco comenta sobre um desses conflitos, o caso da Aracruz Celulose, que construiu a segunda fábrica para a empresa Veracel baiana. Segundo informações citadas pela autora na imprensa local, a nova unidade visava a reforçar a atuação da anterior, estabelecida no Município de Eunápolis, com milhares de toneladas de celulose branqueada de eucalipto. Ela observa (PACHECO, 2008):

Recordemos que, em dezembro de 2005, a mesma Veracel foi enquadrada na Lei de Crimes Ambientais, autuada e multada pelo Ibama (na ridícula quantia de R\$ 320 mil!) por impedir a regeneração natural de florestas de Mata Atlântica em 1.200 hectares. Como se isso não bastasse, dos 150 mil



hectares que a empresa possuía na época, uma faixa de 10km estava dentro do Parque Monte Pascoal, envolvendo um total de 30 mil hectares de área plantada dentro de terras reivindicadas pelos Pataxó. E isso no estado brasileiro com maior percentagem de território no semi-árido (62%), com previsões para esse número supere 80% até 2050, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente.

Segundo o Centro de Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia, em 15 anos a Bahia perdeu 70% de suas matas nativas, devoradas pelas empresas Bahia Sul e Veracel ([http://caparao.org/portal/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=48](http://caparao.org/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=48)), ambas produtoras de papel e celulose. [...]

Citando Simone Batista Ferreira, autora da dissertação *Da fartura à escassez: a agroindústria de celulose e o fim dos territórios comunais no Extremo Norte do Espírito Santo* (USP, 2002), Pacheco relembra que, embora permaneça aparentemente “verde”, na paisagem das monoculturas não se encontram mais os habitantes da floresta e que esta constitui espaço deserto. Daí a expressão “deserto verde”, frequentemente usada para as “florestas de celulose”, que ganham territórios cada vez mais largos na Bahia. Do outro lado, também se fortalecem situações como a de Matopiba, que, segundo Maíra Mathias, de “última fronteira agrícola do país” a projeto abortado pelo governo por falta de verbas, segue nos planos dos investidores e sendo desafio para povos e comunidades tradicionais e ameaça para o cerrado, indígenas, quilombolas, agricultores familiares e populações que mantêm um modo de vida tradicional, como quebradeiras de coco, geraizeiros, vazanteiros e comunidades de fecho de pasto.

Grilagem de terras, violência e fraudes documentais constituíam o grosso do *modus operandi* dos invasores, que paulatinamente expulsavam os integrantes destas comunidades na Bahia, o que perdura, sob diversas formas, até os dias atuais. Fruto direto da ausência do estado em regular esses conflitos e proteger de forma eficaz as comunidades, permanecem relatos diversos, como na situação fundiária de Monte Santo, marcada por forte concentração de terras e ações de violência de origem latifundiária, que semeou os corpos de seis integrantes de comunidades de fundo de pasto sobre o semiárido nos últimos cinco anos, impunemente.

A mesma companhia demonstrou o quanto tais conflitos ameaçam a existência dessas comunidades, ao observar que a manutenção de suas atividades pastoris significa a manutenção de sua própria sobrevivência, em especial de caprinos e ovinos, que representam sua subsistência. Relata a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), do Estado da Bahia:





[...] apropriação de terras públicas por particulares, através da grilagem e até mesmo da compra individual legal, proliferando as cercas de terrenos na caatinga. Vale salientar que a maior parte desta atividade concentra-se no semiárido, em propriedades em regime de agricultura familiar e representa a principal base da produção agropecuária do perímetro das secas[,] com forte impacto na economia local e regional.<sup>1</sup>

Mesmo premidas pela situação de violência, ameaça e criminalização que Monte Santo vivencia, as comunidades mantêm-se combativas, cobrando das autoridades o necessário compromisso com a justiça. Isso aponta, de forma clara, que o pleito de regularização fundiária tem indiscutível importância para as comunidades de fundo e fecho de pasto, atualmente alvejadas pelo crescente olhar sobre terras ancestralmente ocupadas em pastoril comunal. O reconhecimento oficial da posse desses territórios, que se consolidou por uma espécie de direito costumeiro dos povos quanto aos seus limites e consenso, é, no presente momento, o ponto candente para, oficializando-se e sendo reconhecida pelo estado, permitir preservação e manutenção de sua identidade social e cultural.

## **2 TRAJETÓRIA DO RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES DE FUNDO E FECHO DE PASTO**

Ainda que não se possa falar em sinal indiscutível do reconhecimento da existência das comunidades, pode se estabelecer um marco temporal na década de 1980 com o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI-Nordeste), em vista de referir-se textualmente a estas comunidades, mais precisamente em 1982, até com a mesma denominação. Coloca-as como áreas de pastoreio comunitário e atividades extrativistas e registra que tais práticas seriam, em uma região extremamente pobre do país, alternativa importante para a sobrevivência da região.

Faz menção também à gradual invasão desses territórios, a destruição da flora nativa e à carvoagem e também, observa, da alteração do sistema comunal em função de invasões que buscavam cercamento para fins especulativos. No mesmo ano é desenvolvido o Projeto Fundo de Pasto, com recursos do Banco Mundial e do Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Estes projetos tinham a intenção de identificar áreas comunitárias de pastoreio, planejar sua viabilidade econômica e verificar as

---

1 ESTADO DA BAHIA; COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL; BANCO MUNDIAL. Projeto de desenvolvimento rural sustentável do Estado da Bahia: Bahia produtiva, p. 12. Salvador: 2014. Disponível em < <http://bit.ly/2wlpwE0> > ou < <http://documents.worldbank.org/curated/en/418501468021256605/pdf/E45300PORTUGUE00Box385192B00PUBLIC0.pdf> >; acesso em 27 jun. 2018.



possibilidades de mediação e redução de conflitos. Todos os relatórios, eram, naturalmente, favoráveis à manutenção das comunidades e suas formas de existência e manejo.

Não foi diversa a postura do Instituto de Terras da Bahia (INTERBA), que, em 1985, observou a urgência da regularização fundiária para proteção de tais comunidades tradicionais e registrou o clima crescente de conflitos, a degradação do ambiente, bem como que a regularização seria solução para o fato de que (FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN, 2008):

[...] essas áreas têm sido as mais atingidas por ações de grilagem e posteriormente cercamento, seja através da violência explícita, seja mediante pressões econômicas.

A Constituição do Estado da Bahia, de 1989, menciona textualmente tais comunidades no art. 178, cujo parágrafo único dispõe:

Parágrafo único. No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária, o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real da concessão de uso, gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pastos ou Fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência do domínio.

Passando a integrar em 2006 a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, participação prevista pelo art. 4º, XVIII, do Decreto de 13 de julho de 2006,<sup>2</sup> as comunidades de fundo e fecho de pasto buscam articular-se para a defesa de suas garantias. Aquela comissão veio a ser transformada no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), em virtude do Decreto 8.750, de 9 de maio de 2016, o qual, no art. 40, § 2º, XXIV, igualmente reconheceu como tradicionais as comunidades de fundos e fechos de pasto.

Desde a década de 1980 a urgência e a necessidade de regularização fundiária dos territórios das comunidades de fundos e fechos de pasto é relatada, discutida e reconhecida. Não há dúvida de sua importância como forma de preservar a identidade produtiva, cultural e social destas populações tradicionais. Todavia, um quarto de século transcorreu e poucas áreas individuais e coletivas foram regularizadas e garantidas. Maíra Mathias, ao citar Maria José Pacheco, Secretária do Conselho Pastoral dos Pescadores, esclarece adequadamente (MATHIAS, 2017, p. 32):

Essas comunidades vêm de um processo de resistência, com fortalecimento da organização e da articulação política. E as respostas a esse processo, pelo Estado, por seus órgãos ambientais, nunca se deu no mesmo nível da

2 Disponível em < <http://bit.ly/2gYBxtD> > ou < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm) >; acesso em 27 jun. 2018.



mobilização. E a gente foi pensando nisso, que para além da situação de injustiça ambiental e de processos incorretos de licenciamento, ligados aos interesses econômicos, havia um pano de fundo de discriminação e negação dessas comunidades. Para o governo e para a sociedade, é como se essas populações não existissem como sujeitos de direitos, como atores políticos, e os espaços onde elas desenvolvem o seu modo de vida fossem vazios. O conceito de racismo ambiental caiu como uma luva tanto para a gente refletir sobre esse processo tão forte no Brasil, vivenciado por indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, pelas comunidades negras como um todo, quanto para fortalecer as nossas lutas por direitos e por vida digna, sustentável e com saúde [...].

O debate e o desenvolvimento dessas discussões, portanto, precisa ser estimulado para visibilização do aspecto do racismo ambiental que permeia decisões aparentemente administrativo-fundiárias. O racismo ambiental responde mais diretamente à nossa realidade nas especificidades evidentes de classe e raça, tão bem delineadas por Milton Santos, que alertava ser o território o repositório final das ações e de todas as relações, ou, bem observado, o lugar geográfico comum dos poucos que sempre lucram e dos muitos perdedores renitentes.

### **3 PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO TERRITORIAL DE COMUNIDADE TRADICIONAL: INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Os arts. 215 e 216 da Constituição da República preveem (sem destaque no original):

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. [...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I – as formas de expressão;
- II – os modos de criar, fazer e viver;
- III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

O que faz o art. 3º, § 2º, da Lei 12.910/2013, do Estado da Bahia, é limitar o direito de reconhecimento a existência das comunidades de fundo e de fecho de pasto naquela



unidade da federação.

Considerando que aguardaram, no mínimo, mais de 25 anos desde a primeira menção em documento público para a possibilidade de reconhecimento fundiário de sua condição, é inaceitável que apenas cinco anos após edição da lei, as comunidades que não protocolizarem pedido de certificação do autorreconhecimento e de regularização fundiária percam direito à posse de seus territórios tradicionais.

Reafirma-se mais uma vez que a relação normalmente desenvolvida por povos tradicionais com seu território, como quilombolas, indígenas e ribeirinhos, é diversa do que tradicionalmente as comunidades comuns estabelecem com suas localidades. Como bem explicou a Subprocuradora-Geral da República Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, “os territórios físicos onde estão esses grupos constituem-se em espaços simbólicos de identidade, de produção e reprodução cultural, não sendo, portanto, algo exterior à identidade, mas sim a ela imanente.” (PEREIRA, s.d.).

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), marco internacional na compreensão dos direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais, estabelece:

#### Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do hábitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

#### Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema



jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

A Convenção 169 da OIT não busca limitar o direito territorial das comunidades tradicionais a marco temporal e deixa clara a essencialidade do território para existência e reprodução dos povos e comunidades tradicionais. Vale repetir: a forma de relacionar-se com o território é decisiva para sobrevivência e manutenção de identidade das comunidades de fundo e de fecho de pasto, que se definem precisamente a partir de um modo peculiar de conexão com a posse partilhada do território. Ainda nas palavras de Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira (PEREIRA, s.d.):

Se assim o é, trata-se, a toda evidência, de norma que veicula disposição típica de direito fundamental, por disponibilizar a esses grupos o direito à vida significativamente compartilhada, por permitir-lhes a eleição de seu próprio destino, por assegurar-lhes, ao fim e ao cabo, a liberdade, que lhes permite instaurar novos processos, escolhendo fins e elegendo os meios necessários para a sua realização, e não mais submetê-los a uma ordem pautada na homogeneidade, onde o específico de sua identidade se perdia na assimilação ao todo. É, ainda, o direito de igualdade que se materializa concretamente, assim configurada como igual direito de todos à afirmação e tutela de sua própria identidade.

Criar limite para direito previsto constitucionalmente, se não se tratar de direito disponível, almeja criar ineficácia para a proteção constitucional. Novamente assiste razão à autora: “nenhuma maioria, sequer por unanimidade, pode legitimamente decidir sobre a violação de um direito de uma minoria naquilo que diz respeito à sua própria identidade” (PEREIRA, s.d.).

Destaca a petição inicial da ADI que serviu de fonte a fala de Maria José Ferreira, membra de comunidade de fundo de pasto em Curaçá (BA). Ao ser perguntada sobre a importância da posse da terra, respondeu: “sem fundo de pasto, vamos ser agregados” (INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA, 2015).

Sua resposta demonstra com clareza como a perda do território tradicional está ligada à supressão da identidade coletiva, com impactos gravíssimos sobre a dignidade humana. Também cita a mesma petição da ADI a reflexão de Daniel Sarmento (2006, p. 5):

Neste ponto, não é preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior.



Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, que dificilmente encontram paralelo entre os integrantes da cultura capitalista de massas. *Mutatis mutandis*, romper os laços de um índio ou de um quilombola com o seu grupo étnico é muito mais do que impor o exílio do seu país para um típico ocidental.

A concepção de cidadania ativa, portanto, como incremento da diversidade e eficiência da participação nos processos de formação do poder, viabiliza o que se pode chamar de exercício da democracia participativa em um estado democrático de direito. Há várias razões pelas quais é possível compreender o caráter limitante da democracia representativa atual. Há limitações inerentes a esse processo atual, por si já discutível. Em um processo de identificação “autoral” das regras, como dito, essa capacidade representativa permanece física e por vezes ideologicamente distante dos/as representados/as, sendo este apenas um dos aspectos relevantes. Hannah Arendt comenta serem as cabines em que se depositam cédulas eleitorais “muito pequenas”, onde “só tem lugar para um” (2004, p. 200). É alto o preço pago pelo enfraquecimento dos espaços de representatividade política para além da mera participação decisória por meio das eleições tradicionais brasileiras, por exemplo. O enfraquecimento de espaços de coexistência política e discussão, como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, atua no esvaziamento de funções essenciais para permanência das comunidades tradicionais, como a indispensável função de coordenar e acompanhar a implantação da política instituída pelo Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

#### 4 REFLEXÕES FINAIS

É juridicamente inaceitável que uma garantia constitucional da própria existência de uma comunidade tradicional possa ser afastada por decurso de prazo estabelecido em lei ordinária, seja federal ou estadual. Primeiro, pela hierarquia evidente de uma e de outra fonte normativa. Segundo, no mínimo, porque o prazo extremamente exíguo será incapaz, mormente ante a morosidade do estado baiano, de assegurar a regularização fundiária dessas comunidades tradicionais.

Como as comunidades de fundos e fechos de pasto, grande parte dos povos tradicionais só conseguiu permanecer até os dias atuais porque estes viveram décadas de isolamento em regiões onde não se viram sujeitos à sistemática expropriação de seus territórios.





Muitas vivem até hoje distantes da presença estatal, com grande desconhecimento das normas jurídicas que protegem suas formas de criar, fazer e viver. Tal situação é verificada cotidianamente na atuação do Ministério Público Federal, e parece claro que a condição imposta pela Lei 12.910/2013, do Estado da Bahia, terá resultados nefastos para a própria existência das comunidades em causa, se não for invalidada pelo Supremo Tribunal Federal.

O art. 3º, § 2º, da Lei 12.910/2013 representa ameaça severa à sobrevivência e permanência destas comunidades e viola preceitos fundamentais da República Federativa do Brasil, destacadamente a proteção da dignidade humana (art. 1º, III) e dos grupos étnicos que residem no País, bem como o direito a proteção e promoção da diversidade cultural (arts. 215, § 1º, e 216), inclusive em sua vertente relacionada ao pluralismo político (art. 1º, V).

Enquanto não suspensa a eficácia dessa norma, se não suspensa no controle concentrado de constitucionalidade, escoará o prazo previsto na lei estadual para que as comunidades tradicionais afetadas exerçam seu direito. Não requerendo certificação de reconhecimento e de regularização fundiária nos órgãos estaduais, parte substancial dessas comunidades ficará ainda mais vulnerável e sob risco de perecimento.

Soma-se à gravidade do caso de que a medida cautelar ainda não foi apreciada, e é improvável que a ação seja julgada antes do término do prazo legal, mesmo que adotado o rito especial da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, que trata das ADIs. A necessidade da suspensão cautelar da eficácia da norma, portanto, é providência indispensável, que pode significar o fim ou a sobrevivência destas comunidades.

## 5 REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Denílson Moreira de; GERMANI, Guiomar. Fundo de pasto: um conceito em movimento. Artigo apresentado no VIII Encontro Nacional de ANPEGE, 2009. Disponível em < <http://bit.ly/2xh4omw> > ou < <https://geografar.ufba.br/alcantara-denilson-moreira-de-germaniguimar-fundo-de-pasto-um-conceito-em-movimento> >; acesso em 11 mar. 2018.

ARENDT, Hannah. “Reflexões sobre política e revolução”. *Crises da República*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BLOG DA AATR. Audiência Pública em Monte Santo. 3 fev. 2011. Disponível em: < <https://blogdaatr.wordpress.com> >. Acesso em 15 mar. 2018

ESTADO DA BAHIA; COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL; BANCO MUNDIAL. Projeto de desenvolvimento rural sustentável do Estado da Bahia: Bahia produtiva. Salvador: 2014. Disponível em < <http://bit.ly/2wlpwE0> > ou



< <http://documents.worldbank.org/curated/en/418501468021256605/pdf/E45300PORTUGUE00Box385192B00PUBLIC0.pdf> >; acesso em 16 mar. 2018.

FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio; BURSZTYN, Marcel. À margem de quatro séculos e meio de latifúndio: razões dos fundos de pasto na história do Brasil e do Nordeste (1534-1982). IV Encontro Nacional da Anppas, 4-6 jun. 2008. Disponível em < <http://bit.ly/2xgPUDe> > ou < <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT5-307-82-20080424164651.pdf> >; acesso em 12 mar. 2018.

———. Das sesmarias à resistência ao cercamento: razões históricas dos fundos de pasto. Caderno CRH, vol. 23, n. 59, maio/ago. 2010. Disponível em < <http://bit.ly/2y1vgF5> > ou < <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/19108> >; acesso em 16 mar. 2018.

GRAMSCI. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA (IRPAA). Comunidades de fundo e fecho de pasto tem até 2018 para se auto-reconhecerem [sic]. 5 jan. 2015. Disponível em < <http://bit.ly/2f1Meyy> > ou < <http://www.irpaa.org/noticias/1119/comunidades-de-fundo-efecho-de-pasto-tem-ate-2018-para-se-auto-reconhecerem> >; acesso em 11 mar. 2018.

MATHIAS, Maíra. Racismo ambiental. *Revista POLI: saúde, educação e trabalho – jornalismo público para o fortalecimento da educação profissional em saúde*. A. IX, n. 50, mar./abr. 2017. p. 31-32.

PACHECO, Tânia. Racismo ambiental: expropriação do território e negação da cidadania. In: Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Superintendência de Recursos Hídricos (Bahia). *Justiça pelas águas: enfrentamento ao racismo ambiental*. Salvador: Superintendência de Recursos Hídricos, 2008. Série Textos Água e Ambiente. Disponível em < <https://bit.ly/2tLZ6MC> > ou < <https://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/racismo-ambiental-expropriacao-do-territorio-e-negacao-da-cidadania-2/> >; acesso em 28 jun. 2018.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01. S.l., s.d. Disponível em < <http://bit.ly/2w3midd> > ou < <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/83416> >; acesso em 15 mar. 2018.

SANTOS, Cirlene Jeane. Fundo de pasto: tecitura da resistência, rupturas e permanências no tempo-espaco desse modo de vida camponês. Tese de doutorado. São Paulo, 2010. Disponível em < <http://bit.ly/2feZooJ> > ou < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06062011-163321/pt-br.php> >; acesso em 16 mar. 2018.

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. Parecer. 9 out. 2006, p. 5. Disponível em < <http://bit.ly/2vPNdF5> > ou < [http://portovelhando.com/wpcontent/uploads/2017/04/Seminario-II-Dr\\_Daniel\\_Sarmiento.pdf](http://portovelhando.com/wpcontent/uploads/2017/04/Seminario-II-Dr_Daniel_Sarmiento.pdf) >; acesso em 16 mar. 2018.